


 Centro Nacional de Memoria Histórica	Informe de Auditoría interna de Gestión.	CÓDIGO:	CIT-FT-002
		VERSIÓN:	002
		PÁGINA:	1 de 13

TIPO DE INFORME: FINAL
AUDITORÍA : Proceso de Control Disciplinario
LUGAR: Bogotá D.C. Sede principal del CNMH Calle 35 #5-81
FECHA: Junio 28 de 2018
EQUIPO AUDITOR: Luis Francisco Hurtado Salamanca
I OBJETIVO GENERAL.
Realizar evaluación general al proceso de control disciplinario del CNMH, mediante la verificación de la aplicación de los procedimientos internos y la normatividad aplicable en el ámbito del derecho disciplinario.
II OBJETIVOS ESPECÍFICOS.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar la ubicación del proceso de control disciplinario, en relación con la estructura y organigrama del CNMH. 2. Revisar el cumplimiento de aspectos formales de los procesos disciplinarios 3. Revisar el cumplimiento de las acciones establecidas en el mapa de riesgos del área. 4. Verificar el cumplimiento de los procedimientos internos y los controles definidos en los mismos. 5. Verificar el cumplimiento de la ley de transparencia en lo que se refiere a la información que este proceso debe publicar en la página web de la entidad. 6. Verificar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con gestión documental en lo que se refiere a la organización de los expedientes internos 7. Evaluar las actividades de promoción y prevención que se hayan adelantado en relación con el conocimiento de las normas generales del Código Único Disciplinario ley 732 de 2018.
III ALCANCE.
Se revisó el cumplimiento de los procedimientos y la normatividad asociada al proceso de control disciplinario, el manejo de la gestión documental y la administración de los riesgos frente a los procesos disciplinarios en curso.
IV METODOLOGÍA.
La auditoría se realizó in situ comenzando con la reunión de apertura realizada en la oficina de control interno, en la que participaron la Asesor de Control Interno y el auditor del proceso así como el Director Administrativo y Financiero y el profesional contratista que tiene en su contrato la obligación de sustanciación de los procesos disciplinarios. Seguidamente se realizó una revisión de cada uno de los expedientes de los procesos disciplinarios y se registraron las evidencias de auditoría correspondientes en la planilla que se adjunta al presente informe. La auditoría se complementó con información oficial del proceso obtenida en el sistema de integrado de gestión y en la página web de la entidad. El informe se realizó con base en las evidencias recogidas

 Centro Nacional de Memoria Histórica	Informe de Auditoría interna de Gestión.	CÓDIGO:	CIT-FT-002
		VERSIÓN:	002
		PÁGINA:	2 de 13

y se dio a conocer de manera anticipada a los responsables del proceso para sus observaciones.

V LIMITACIONES.

No hubo ninguna limitación durante el proceso auditor. No fue posible revisar el expediente 004 de 2016, debido a que se encontraba en el despacho del Director General, circunstancia que no fue una limitante toda vez que fue posible la revisión de todos los procesos restantes

VI NORMATIVIDAD.

Procedimientos establecidos en el Sistema Integrado de Planeación y Gestión: Control Disciplinario CDS-PO-V2, Acción disciplinaria CDS-PR-001 V2, Disciplinario Ordinario CDS-PR-002-V2, Disciplinario verbal CDS-PR-003 V2. Ley 734 de 2002 Código único disciplinario, ley 1474 de 2011, nuevo estatuto anticorrupción, ley 1564 de 2012 código general del proceso, Código Contencioso Administrativo, Código penal, Código de procedimiento penal, Código de procedimiento Civil, Decreto 515 de 2006 reglamentario de la ley 1010 de 2006 Acoso laboral.

VII DESARROLLO DE LA AUDITORÍA.

INTRODUCCIÓN

La función de control interno disciplinario en las entidades públicas está fundamentado en la Constitución Política de 1991, artículos 2,6,123 y 277 reglamentados por la ley 734 de 2002 que establece en su artículo 2 que: *“Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.”* Lo anterior en cumplimiento de la garantía de la función pública...” *“Para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, el sujeto disciplinable....”*

El legislador estableció en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002, que todas las entidades del Estado deben tener una oficina del más alto nivel, cuya estructura garantice la doble instancia de los procesos disciplinario que se adelanta contra sus servidores, y expresa que si no es posible garantizar la doble instancia ésta será de competencia del órgano de control externo en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. De la misma manera, la Corte Constitucional dejó claro que el control interno disciplinario en primera instancia compete a una oficina especializada, que debe investigar la conducta de los servidores de la respectiva entidad por mandato expreso de la Ley y lo ratificó en la Sentencia C-1061 de 2003, referencia: expediente d-4463, Ponente Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL, resolviendo demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 32 parcial del artículo 34 y contra el parágrafo 3° del artículo 76 de la Ley 734 de 2002.

Consecuentemente con estas disposiciones se establecen los principios que regulan la función disciplinaria algunos de los cuales son: legalidad, debido proceso, efecto general inmediato de las normas procesales, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, gratuidad de la actuación disciplinaria, ejecutoriedad, celeridad de la actuación disciplinaria, favorabilidad, igualdad ante la ley disciplinaria, derecho a la



defensa, proporcionalidad y motivación entre otros.

En desarrollo de estos principios la ley establece un procedimiento que tiene esencialmente las siguientes etapas las cuales están plasmadas en los procedimientos internos: Acción Disciplinaria CDS-PR-001 V2, Disciplinario Ordinario CDS-PR-002 V2, Disciplinario Verbal CDS-PR-003 V2 indistintamente del tipo de procedimiento (ordinario o verbal) se surten en términos generales las siguientes etapas:

- Apertura de la indagación preliminar (En averiguación de responsables)
- Calificación del mérito de la indagación preliminar, (Archivo o apertura de investigación disciplinaria).
- Apertura de investigación disciplinaria.
- Evaluación de los hechos
- Pliego de cargos
- Archivo de la investigación (si procede)
- Recibir descargos
- Practica de pruebas
- Recepción de alegatos y conclusiones
- Fallo de primera instancia
- Resolver recursos
- Notificar fallo
- Ejecución del fallo

1. UBICACIÓN DEL PROCESO DE CONTROL DISCIPLINARIO EN LA ESTRUCTURA ORGANICA DE LA PLANTA DEL CNMH.

En el CNMH la función disciplinaria está en cabeza del Director General según lo establecido por el artículo 9, numeral 15 del Decreto 4803 de 2011 que le señala: *"Ejercer la función de control interno disciplinario de conformidad con las normas vigentes"* Esto significa que el Director hace las veces de la segunda instancia en los procesos disciplinarios. A su vez el mismo Decreto 4803 en el numeral 12 del artículo 16 establece para el Director Administrativo y Financiero la función de: *"Coordinar la función disciplinaria y fallar en primera instancia los procesos que se adelanten contra los servidores de la entidad."* Es preciso resaltar que dentro de la estructura de Planta del CNMH no existe ninguna "oficina especializada" o área especial para adelantar esta función de acuerdo como lo establece la ley 734 de 2002 según lo expuesto. La función se ha venido ejerciendo a través de contratos de prestación de servicios de la siguiente manera:

Año 2015- Contrato 215 – Ximena Bustos: Supervisor: Jefe oficina Asesora Jurídica

Año 2016 - Contrato 113 - Ximena Bustos: Supervisor: Jefe oficina Asesora Jurídica

Año 2017 - Contrato 047 - Ximena Bustos: Supervisor: Directora de Archivo de los Derechos Humanos

Año 2018 – Contrato 261 -Hernando Romero: Supervisor: Jefe oficina Asesora Jurídica

De manera general en estos contratos se estableció dentro de las obligaciones del contrato una específica que es la de: *"Apoyar la sustanciación, trámite y proyección de los actos administrativos, así como el decreto, práctica y valoración de pruebas que se requieran en el curso de actuaciones disciplinarias, obligación cuyo cumplimiento deberá verificarse por la oficina Asesora Jurídica en Coordinación con la Dirección Administrativa y Financiera."*



(Subrayado fuera de texto).

Lo anterior supone que la titularidad de la acción disciplinaria parte del Director General como segunda instancia en los procesos disciplinarios, salvo la acción preferente de la Procuraduría General de la Nación en esta segunda instancia. En la primera instancia y a falta de una oficina especializada que ejerza el control interno disciplinario, está la función de *“coordinar la función disciplinaria y fallar en primera instancia”* en cabeza del Director Administrativo y Financiero, pero finalmente la función de sustanciación de los procesos está en cabeza de un contratista como parte de una de sus obligaciones contractuales, bajo la verificación de cumplimiento de esta obligación por parte de la Oficina Jurídica, pero la supervisión de dicho contrato nunca ha estado en cabeza del Director Administrativo y Financiero a quien compete la coordinación de la función disciplinaria,

1.1 Dificultades relacionadas con posibles conflictos de intereses.

Desde el punto de vista de los principios de las actuaciones disciplinarias ya enunciados y de la estructuración y organización de responsabilidades que se ha descrito, el hecho de que no exista un área independiente que ejerza el control interno disciplinario, sino que la función se encuentre en uno de los Directores, podría representar conflicto de intereses. Dice el artículo 40 que: *“Todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión...”*. Si hubiese algún proceso disciplinario en contra de alguno de los funcionarios pertenecientes a la Dirección Administrativa y Financiera, el Director podría llegar a tener un conflicto de interés toda vez que es el superior jerárquico y también haría las veces de primera instancia en el proceso disciplinario. En el CNMH también se presenta otra situación similar y que hace más complejo este panorama debido a que el Actual Director Administrativo y Financiero, se desempeñó años atrás como Jefe de la Oficina Jurídica, oficina que de acuerdo con el numeral 9 del artículo 10 del Decreto 4803 de 2018 tiene la función de: *“Asesorar a la Dirección General en el estudio, trámite y gestión de los asuntos legales a cargo del Centro de Memoria Histórica”*, Esta doble condición de coordinar la función disciplinaria y asesorar a la Dirección General podría generar también conflicto de intereses respecto de procesos disciplinarios en los que hayan confluído estas dos calidades que significan a la vez el conocimiento de procesos en la primera instancia y la asesoría al Director para la segunda instancia. Afortunadamente ninguno de los procesos disciplinarios en curso ha pasado a la segunda instancia. No obstante, lo anterior también existe otra dificultad derivada de lo dispuesto por la Resolución 040 del 22 de junio de 2012 que delega en el Director Administrativo y Financiero *“la expedición de actos administrativos que determinan todas las situaciones administrativas en las que se encuentren los servidores públicos del Centro...”* Esto significa la obligatoriedad en la toma de decisiones y regulación de dichas situaciones administrativas de los sujetos potencialmente disciplinables, es decir que se podrían confundir las calidades de juez frente al proceso disciplinario, pero también parte, por haber intervenido en decisiones administrativas frente a los servidores públicos.

Igual situación se presenta frente a lo dispuesto por la Resolución 131 del 2 de mayo de 2018 que delega en el Director Administrativo y Financiero la facultad de ordenación del gasto y realización de todos los actos y trámites inherentes al proceso de contratación para los servicios de un operador logístico. Cualquier situación derivada de este contrato que resultare en un proceso disciplinario originaría un conflicto de intereses para el Director Administrativo derivado del juzgamiento de acciones en las que él mismo intervino.



De acuerdo con lo anterior se concluye en esta auditoría la necesidad de la revisión de la función disciplinaria en cabeza del Director Administrativo y Financiero. Se recomienda que tal función pueda ser delegada en un Asesor con el fin de prevenir las situaciones ya enunciadas.

2. REVISION DE ASPECTOS FORMALES DE LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS.

Dada la reserva especial que poseen los procesos disciplinarios según el artículo 95 de la Ley 734 de 2002, no se hace mención en esta verificación del contenido de las actuaciones materia de los procesos disciplinarios revisados. Lo anterior no obsta para que si se realice un balance general del cumplimiento de las formalidades legales del proceso con las siguientes conclusiones:

1. En todos los expedientes se encuentran claramente establecidas las diferentes etapas del proceso, desde el momento en que la entidad tiene conocimiento del hecho y así sucesivamente. Diez (10) de los procesos revisados se originaron como consecuencia de la auditoría regular realizada por la Contraloría General de la República. Tres (3) se originaron por denuncias presentadas ante la Procuraduría quien remitió los casos respectivos a la entidad y un (1) proceso se originó por una denuncia anónima.
2. Los temas más reincidentes y que fueron materia del origen del proceso disciplinario tienen que ver en once (11) casos con presunto incumplimiento de normas de contratación, en tres (3) casos con presunta violación de normas presupuestales y de la función pública en general
- 3) En todos los expedientes revisados se dio aviso a la oficina de registro y control de la Procuraduría General de la Nación cuando se inició la investigación disciplinaria, dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 155 de la ley 734 de 2002.
- 4) En todos los casos, los sujetos disciplinables fueron debidamente notificados de la apertura del proceso disciplinario, se les hizo conocer la finalidad del proceso, sus derechos y se les dio la oportunidad de la defensa de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución Política y desarrollados por el código penal y la ley disciplinaria.
- 5) Hasta la fecha el CNMH no ha adelantado ningún proceso disciplinario verbal. Todos se han adelantado mediante el procedimiento ordinario.
- 6) Se evidenció que no se está utilizando el formato CDS-FT-001 V1 Consecutivo Procesos Disciplinarios, el cual es un medio de control ágil de todos los procesos en curso. El profesional contratista manifestó a la auditoría que dicho formato lo estaba diligenciando en la medida en que estaba revisando cada uno de los procesos.
- 7) No se evidenció en ninguno de los procesos revisados ninguna nulidad de las actuaciones adelantadas, situación que denota cuidado y aplicación de los principios legales y garantías constitucionales para los sujetos disciplinables.



8) Ninguno de los procesos ha cumplido el término de prescripción de acuerdo con lo establecido por el artículo 30 de la ley 734 de 2002 el cual establece un lapso de cinco (5) años para el desarrollo de la misma.

9) Los expedientes de los procesos disciplinarios se encuentran debidamente archivados y resguardados en el sitio dispuesto para archivo de la sede principal.

2.1 Cumplimiento de los términos en los procesos disciplinarios.

Con respecto al cumplimiento de los términos establecidos para los procesos disciplinarios es pertinente mencionar las disposiciones que hablan de los mismos así:

a) La ley 734 de 2002 establece en el artículo 6 principios rectores de la ley disciplinaria el cual dice: "*Debido proceso. El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público.*" (Subrayado fuera de texto)

b) El artículo 12 dice: "*Celeridad de la actuación disciplinaria. El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria y cumplirá estrictamente los términos previstos en este código.*" (Subrayado fuera de texto)

c) En el artículo 34 se dice: "*Son deberes de todo servidor público: 38. Actuar con imparcialidad, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, sin ningún género de discriminación, respetando el orden de inscripción, ingreso de solicitudes y peticiones ciudadanas, acatando los términos de ley.*" (Subrayado fuera de texto)

Con estas menciones se quiere resaltar la importancia que da la ley al cumplimiento de los términos procesales y por ende el mandato expreso para su obligatorio cumplimiento.

1) Con respecto al término que tiene la entidad para desarrollar la indagación preliminar que es de seis (6) meses contados a partir de la fecha del Auto que ordena la apertura (artículo 150. Ley 734 de 2002) y prorrogables por seis (6) meses más, cuando se trata de violaciones de Derechos humanos o Derecho Internacional Humanitario, se encontró que en todos los procesos adelantados se ha dado cumplimiento a los términos previstos por la ley. **(Ver cuadro anexo).**

2) Con respecto al término para el desarrollo de la investigación disciplinaria, que es de un (1) año contado desde el Auto que ordena la apertura de la indagación, (art 152. Ley 734 de 2002), se evidenció que el mismo se cumplió **(Ver cuadro anexo)**. Se pudo verificar demoras frente a la información que desde el proceso de control disciplinario se solicita a los implicados en esta etapa del proceso. No en todos los casos ni para todos los funcionarios implicados se encontró esta tendencia, sin embargo, es significativa y en concepto de ésta auditoría es uno de los factores importantes para tener en cuenta en los procesos de sensibilización que se adelanten para todos los servidores públicos de la entidad.



3) Resulta importante precisar que, frente al tiempo en que la entidad conoce de una presunta falta disciplinaria hasta cuando se realiza el primer paso del proceso, que es la "Apertura de la indagación preliminar", el Código Único Disciplinario no establece ningún término específico. La única condición es que no prescriba la acción, término que se cuenta desde la ocurrencia de los hechos y es de cinco (5) años (artículo 30 de la ley 734 de 2002). No obstante siempre es muy importante guardar el principio establecido en el artículo 12 de la ley 734 de 2002 que habla de la celeridad así: "*El funcionario competente impulsará oficiosamente la actuación disciplinaria...*" Lo que implica que el deber va mucho más allá de no dejar prescribir la acción disciplinaria, se trata de actuar de manera ágil y rápida desde el momento en que se tiene conocimiento de alguna presunta falta disciplinaria hasta cuando se realiza la apertura de la indagación preliminar. De acuerdo con la información revisada en los expedientes, en cuatro (4) procesos este tiempo fue de 10 meses, 11 meses y un año, en otros tres (3) fue de 4 y 5 meses y en dos casos fue en promedio de un (1) mes, estos últimos recibidos en el año 2018, lo que evidencia en la vigencia 2018 un mejoramiento de estos tiempos.

En el cuadro anexo se incluyen los tiempos generales que han transcurrido entre el conocimiento del hecho y el acto de apertura o cierre de la investigación, para los procesos en que este acto se ha dado, así como para los procesos en que este auto está pendiente, en todos los casos se puede evidenciar que los términos para las etapas procesales se han cumplido sin que ningún proceso haya prescrito.

3. MANEJO DE LAS ACCIONES REGISTRADAS EN EL MAPA DE RIESGOS DEL PROCESO.

En el mapa de riesgos establecido para la vigencia 2017 el proceso de control disciplinario registró como riesgo del proceso: "*Errores sustanciales en el trámite de la actuación disciplinaria*". La acción de control que se planteó en su momento fue el: "*Seguimiento a la ejecución de los procesos disciplinarios*." Este seguimiento se concibió a través del formato CDS-FT-002 denominado: "*Revisión aleatoria de expedientes disciplinarios v1*" En la auditoría se pudo evidenciar que se realizó el control establecido en el mapa de riesgos, ni se diligenció el formato en cuestión. De manera complementaria, se puede afirmar que el incumplimiento en los términos procesales que quedó evidenciado en varios de los procesos disciplinarios es un resultado en la debilidad de los controles de este proceso. Se recomienda revisar las acciones que se registren en el mapa de riesgos para la presente vigencia y los controles propuestos para que éstos realmente se lleven a cabo y sean efectivos y de utilidad en los procesos disciplinarios que se adelantan en la entidad, especialmente con el cumplimiento de los términos en los procesos disciplinarios.

4. CUMPLIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS

El Proceso de control disciplinario posee la caracterización del proceso en el Sistema Integrado de gestión de la Calidad, ésta posee el código: CDS-PO V2 Control. A su vez posee tres (3) procedimientos a saber:

- 1-CDS-PR-001 V2 Acción Disciplinaria
- 2- CDS-PR-002 V2 Disciplinario Ordinario
- 3- CDS-PR-003 V2 Disciplinario Verbal

De manera complementaria posee dos formatos:



CDS-FT-001 V1 Consecutivo Procesos Disciplinarios
CDS-FT-002 Revisión aleatoria de expedientes disciplinarios v1

No	Archivo	Tamaño	Fecha	Operaciones
1	CDS-PO V2 Control Disciplinario	468 KBytes	30/11/2017	Ver archivo
2	CDS-PR-001 V2 Acción Disciplinaria	664.1 KBytes	30/11/2017	Ver archivo
3	CDS-PR-002 V2 Disciplinario Ordinario	568.3 KBytes	30/11/2017	Ver archivo
4	CDS-PR-003 V2 Disciplinario Verbal	664.1 KBytes	30/11/2017	Ver archivo
5	CDS-FT-001 V1 Consecutivo Procesos Disciplinarios	81.1 KBytes	17/05/2016	Descargar este archivo
6	CDS-FT-002 Revisión aleatoria de expedientes disciplinarios v1	53.6 KBytes	06/09/2017	Descargar este archivo

En la revisión realizada se encontró que el procedimiento 1-CDS-PR-001 V2 Acción Disciplinaria y 2- CDS-PR-002 V2, no existe ya que si se da clic, el documento que se abre es el correspondiente al procedimiento 3- CDS-PR-003 V2 Disciplinario Verbal. Es decir, estos dos procedimientos son exactamente iguales, lo único que los diferencia es el título y la numeración que está registrada en el sistema integrado de gestión. *Se recomienda revisar este aspecto y realizar los ajustes que correspondan, de tal manera que no existan estas duplicidades y que, si se requiere un proceso diferente al proceso ordinario y al proceso verbal, se desarrolle en el proceso denominado acción disciplinaria de manera diferenciada de estos dos procesos.*

En la revisión específica de los dos procesos existentes, se pudo concluir que es necesaria la actualización de los mismos así como de los formatos, toda vez que hacen falta elementos que no fueron tenidos en cuenta en la elaboración inicial de los procedimientos como son la primera etapa del proceso antes de que se proceda a la apertura de la indagación preliminar, igualmente la determinación de términos legales en algunas de las etapas como la indagación preliminar y la investigación propiamente dicha.

Con respecto a los formatos se recomienda su revisión. El cuanto al formato CDS-FT-001 V1 Consecutivo Procesos Disciplinarios, volver a plantear su utilidad y operatividad con el fin de que sea agregada más información general que permita llevar un control más efectivo de los procesos en curso. El área de respuesta judicial del CNMH posee una experiencia valiosa en este sentido y ha construido matrices en Excel que permiten llevar paso a paso y de manera ágil el control del estado de cada uno de los procesos y los asuntos pendientes por realizar, así como la etapa en que se encuentran. Se recomienda revisar dicho formato o agregar otro



formato en donde el control se pueda llevar en excell u otro tipo de herramienta automática. Actualmente el control se lleva manualmente y por cada uno de los expedientes y la información, solo la posee el dueño del proceso. *Se recomienda revisar el formato de control existente para que pueda ser convertido en una herramienta ágil de control de los procesos y facilidad no solo para su administración sino para la entrega de información a entes externos si llegare a requerirse.*

En cuanto al formato CDS-FT-002 Revisión aleatoria de expedientes disciplinarios v1, se pudo evidenciar que no se ha sido utilizado, lo que da cuenta de instrumentos que quizás en el momento de su nacimiento fueron concebidos con la mejor intención, pero que en la práctica resultaron ser inoperantes debido a la propia dinámica del proceso.

5. LEY DE TRANSPARENCIA

El Proceso de Control disciplinario, aparece en la página Web del CNMH, en la sección de transparencia con la información referente al “registro de Activos de Información” y al “Formato único de Inventario Documental (FUID)”. Con respecto al formato de “Información Clasificada y Reservada”, se pudo evidenciar que la información referente a la etapa de indagación preliminar que es de tipo reservado y tiene algunas restricciones, no aparece con esta característica en dicho formato. Se recomienda la revisión del formato para que sean registradas en el mismo, las restricciones existentes para el acceso a este tipo de información de acuerdo con las disposiciones vigentes en la materia. En el índice de información clasificada y reservada aparece de la siguiente manera:

Comunicación de Auto de Inhibición y Archivo de expediente	Notificación de la decisión de inhibición o el archivo	Español	Análogo y electrónico		Dirección Administrativa y Financiera	Dirección Administrativa y Financiera	Público
Auto de apertura de indagación preliminar	Decisión que ordena de manera motivada, la iniciación de la etapa de averiguación previa con el fin de verificar la identidad del señor/a público denunciado en el Informe o la queja, la ocurrencia de la conducta y si la misma resulta irregular a la luz del CDU.	Español	Análogo y electrónico		Dirección Administrativa y Financiera	Dirección Administrativa y Financiera	Público
Comunicado de apertura de indagación preliminar	Oficio a través del cual se da a conocer que se inició la etapa de indagación preliminar.	Español	Análogo y electrónico		Dirección Administrativa y Financiera	Dirección Administrativa y Financiera	Público
Testimonios	Declaración de un tercero sobre lo que sabe de ciertos hechos	Español	Análogo y electrónico		Dirección Administrativa y Financiera	Dirección Administrativa y Financiera	Público
Auto de apertura de investigación disciplinaria	Decisión mediante el cual se da inicio a la investigación cuando con fundamento en la queja en la información recibida o en la indagación preliminar se identifica a posible autor o autores de la falta disciplinaria y existe mérito para iniciarla.	Español	Análogo y electrónico		Dirección Administrativa y Financiera	Dirección Administrativa y Financiera	Público
suspensión de cargo	Sanción disciplinaria	Español	Análogo y electrónico		Dirección Administrativa y Financiera	Dirección Administrativa y Financiera	Público
Comunicación de apertura de indagación preliminar	Oficio a través del cual se informa de la apertura de una indagación	Español	Análogo y electrónico		Dirección Administrativa y Financiera	Dirección Administrativa y Financiera	Público

Al respecto se cita textualmente un aparte de la sentencia de la Corte Constitucional T-499/13 que dice: “Otra de las garantías mínimas previas que la ley y la jurisprudencia han reconocido en el trámite de los procesos disciplinarios, es la que consagrada en el artículo 95 de la Ley 734 de 2002, atinente a la reserva de la investigación disciplinaria que se fija “hasta cuando se formule el pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo”. Significa lo anterior que la etapa probatoria propia de la investigación disciplinaria, se



encuentra sometida a reserva con fines constitucionalmente admisible, como son garantizar la presunción de inocencia al investigado y resguardar la imparcialidad del funcionario encargado de ejercer el control disciplinario. Después que se formule pliego de cargos o se profiera acto de archivo definitivo, la investigación se considera pública para proteger la pretensión subjetiva de "ejercer el control del poder político" que le asiste a todos o a cualquier ciudadano, ya que aquella pretensión integra el núcleo esencial del derecho de participación política que establece el artículo 40 de la Constitución Política."

Con respecto al inventario documental se encontró ajustado a lo existente, los expedientes 004 y 007 de 2016 no fueron revisados toda vez que, de acuerdo con información proporcionada por el Director Administrativo y Financiero, se encontraban en el despacho de la Dirección General para resolver un impedimento.

ENTIDAD REMITENTE		FORMATO ÚNICO DE INVENTARIO DOCUMENTAL - FUID										VERSIÓN:	003								
FONDO O ENTIDAD PRODUCTORA: CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA												PÁGINA:	1 de 1								
SECCIÓN: DIRECCIÓN GENERAL												FECHA DE REGISTRO									
SUBSECCIÓN: DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA- CONTROL DISCIPLINARIO												AÑO	MES	DÍA	Nº TRANSFERENCIA						
OBJETO: ARCHIVOS DE GESTIÓN DE CONTROL DISCIPLINARIOS												HOJA Nº DE									
ITEM	CÓDIGO	NOMBRE DE LA SERIE	NOMBRE DE LA SUBSERIE	ASUNTO	FECHAS EXTREMAS		UNIDAD DE CONSERVACIÓN			NÚMERO DE FOLIOS	SOPORTE			FRECUENCIA DE CONSULTA			UBICACIÓN TOPOGRÁFICA				Notas/Observaciones
					Inicial	Final	Caja	Carpetas	Otro		Análogo	Electrónico	Otro	Ana	Mesa	Bes	Caja	Desarrollo	Estante	Transferencia	
1	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	001-2016	02/02/2016	01/06/2017		X		95	X			X							Archivo de Gestión
2	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	002-2016	02/02/2016	01/06/2017		X		51	X			X							Archivo de Gestión
3	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	003-2016	02/02/2016	01/06/2017		X		139	X			X							Archivo de Gestión
4	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	004-2016	02/02/2016	31/05/2017		X		35	X			X							Archivo de Gestión
5	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	005-2016	02/02/2016	03/04/2017		X		111	X			X							Archivo de Gestión
6	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	006-2016	02/02/2016	25/10/2016		X		25	X			X							Archivo de Gestión
7	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	007-2016	02/02/2016	20/04/2017		X		14	X			X							Archivo de Gestión
8	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	008-2016	02/02/2016	07/12/2016		X		175	X			X							Archivo de Gestión
9	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	009-2017	02/02/2016	30/05/2017		X		95	X			X							Archivo de Gestión
10	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	010-2017	02/02/2016	06/05/2017		X		33	X			X							Archivo de Gestión
11	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	011-2017	02/02/2016	22/03/2017		X		55	X			X							Archivo de Gestión
12	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	012-2017	02/02/2016	02/03/2017		X		37	X			X							Archivo de Gestión
13	BCC-41-1	PROCESOS	Procesos Disciplinarios	013-2017	02/02/2017	01/06/2017		X		31	X			X							Archivo de Gestión

Igualmente falta, actualizar dicho inventario con los expedientes que se han abierto en la vigencia 2018, los cuales deberán ser incluidos en el inventario publicado en la página web del CNMH. Se recomienda en general la revisión de esta información a la luz de la TRD que ya ha sido convalidada por el AGN.

6. CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES GENERALES DE GESTIÓN DOCUMENTAL

Como parte de la evaluación realizada se revisaron los expedientes de los procesos disciplinarios frente al cumplimiento de las normas específicas de gestión documental, en lo que tiene que ver con el archivo de la documentación. Al respecto se pudo evidenciar que del total de trece (13) expedientes revisados, 8 de ellos no estaban foliados en su totalidad y no poseían actualizada la hoja de control de acuerdo con la documentación legajada en los mismos. El expediente del proceso 010 estaba archivado en forma inversa a la trazabilidad de las



acciones adelantadas, es decir en el mismo, la primera actuación que se encuentra es la última realizada y así sucesivamente hasta llegar al folio con el que se comenzó el expediente, pero el mismo se encuentra al final. El expediente del proceso 004 no fue revisado ya que se encontraba en el despacho del Director en definición de un impedimento presentado por el Director Administrativo y Financiero. Los expedientes 01, 02, 03, y 04 de 2018 no poseían hoja de control ni estaban foliados. Del total de expedientes 2 se encontraron correctamente marcados, foliados hasta la última página y con la hoja de control actualizada (expedientes 006 y 011).

De acuerdo con lo anterior, se recomienda la revisión y actualización de los expedientes de los procesos disciplinarios según las normas de gestión documental que están consideradas en el procedimiento interno *GDC-GU-005 Guía de ordenación de los expedientes físicos. V3*

7. ACTIVIDADES DE PROMOCION Y PREVENCION EN MATERIA DISCIPLINARIA

En la entidad no se han adelantado actividades que promuevan la prevención en materia disciplinaria para que los servidores públicos del CNMH tengan conocimiento del régimen de deberes, obligaciones y prohibiciones como causas de un proceso disciplinario, como tampoco la difusión de medidas de prevención y llamados especiales frente a los casos que más reincidan en la entidad. El Director Administrativo mencionó la intención de programar dichas jornadas próximamente por lo cual se dejará esta recomendación para ser ejecutada como parte del plan de mejoramiento producto de esta auditoría.

VIII CONCLUSIONES

1. De acuerdo con las evidencias encontradas en la auditoria se concluye que el proceso de control disciplinario ha cumplido con los términos referentes a la etapa de indagación preliminar establecido en el artículo 150 de la ley 734 de 2002 y con los términos de la investigación disciplinaria dispuestos por el artículo 152 de la ley 1474 de 2011, por lo cual se recomienda mantener los controles existentes al respecto.

2. A manera de conclusión se puede enunciar la necesidad de revisión general de varios de los aspectos que conforman el proceso de control disciplinario en pos de su fortalecimiento y mejoramiento continuo. Se debió agregar que para la presente auditoria hubo entera disposición y colaboración por parte de los responsables del proceso para la revisión de expedientes y para proporcionar toda la información que se requirió durante la auditoría.

IX MATRIZ PARA PLAN DE MEJORAMIENTO

Dadas las condiciones especiales en que se encuentra organizado este proceso en el CNMH, se recomienda que en el plan de mejoramiento tenga parte el supervisor del contrato del profesional que posee la obligación de sustanciación de los procesos, la oficina jurídica y el director administrativo y financiero.

N°	OBS	R	DESCRIPCIÓN
1	X		En la auditoria se pudo evidenciar que no se realizó el control establecido en el mapa de riesgos del área, relacionado con la "Revisión aleatoria de expedientes disciplinarios, ni se diligenció el formato en cuestión. Se recomienda revisar las acciones que se registren en el



		mapa de riesgos para la presente vigencia 2018 y revisar los controles propuestos para que estos se lleven a cabo, sean efectivos y de utilidad en los procesos disciplinarios que se adelantan en la entidad, incluyendo también cumplimiento las situaciones de posibles conflictos de interés que se puedan presentar tal y como fue descrito en el cuerpo del presente informe.
2	X	Se encontraron dos procedimientos iguales el procedimiento 1-CDS-PR-001 V2 Acción Disciplinaria y el procedimiento 3- CDS-PR-003 V2 Disciplinario Verbal. Se recomienda revisar este aspecto y realizar los ajustes que correspondan de tal manera que no existan estas duplicidades y que, si se requiere un proceso diferente al proceso ordinario y al proceso verbal, se desarrolle en el proceso denominado acción disciplinaria de manera diferenciada.
3	X	En la revisión específica de los dos procesos existentes: CDS-PR-002 V2 Disciplinario Ordinario y CDS-PR-003 V2 Disciplinario Verbal se pudo concluir que es necesaria la actualización de los mismos toda vez que hacen falta elementos que no fueron tenidos en cuenta en la elaboración inicial de los procedimientos como la inclusión de términos legales en algunas etapas del proceso. Igualmente se recomienda la actualización de los formatos CDS-FT-001 V1 Consecutivo Procesos Disciplinarios, y CDS-FT-002 Revisión aleatoria de expedientes disciplinarios v1 acorde con los cambios que se introduzcan en los procesos y con los nuevos controles que se introduzcan en el proceso en general.
4	X	En relación con el cumplimiento de la ley de transparencia en lo que se refiere al índice de información clasificada y reservada, se pudo evidenciar que la información referente a la etapa de indagación preliminar que es de tipo reservado y tiene algunas restricciones, no aparece con esta característica en dicho formato. Se recomienda su actualización de acuerdo con las restricciones establecidas por el artículo 95 de la ley 734 de 2002.
5	X	Con respecto al cumplimiento de las disposiciones relacionadas con gestión documental en lo que se refiere a la organización de los expedientes internos se pudo evidenciar que del total de trece (13) expedientes revisados, 8 de ellos no estaban foliados en su totalidad y no poseían actualizada la hoja de control de acuerdo con la documentación legajada en los mismos. Se recomienda la revisión y actualización de los expedientes de los procesos disciplinarios según las normas de gestión documental que están consideradas en el procedimiento interno <i>GDC-GU-005 Guía de ordenación de los expedientes físicos. V3</i>
6	X	En la entidad no se han adelantado actividades que promuevan la prevención en materia disciplinaria para que los servidores públicos del CNMH tengan conocimiento del régimen de deberes, obligaciones y prohibiciones como causas de un proceso disciplinario. Se considera que este tipo de acciones podría generar mayor conciencia en los servidores públicos (funcionarios y contratistas) de las diversas responsabilidades que están inmersas en el ejercicio de la función pública. Se recomienda al Director Administrativo y Financiero el diseño y realización de talleres formativos en este sentido, en los que se incluyan a manera de ilustración general, situaciones que ya se hayan conocido en la entidad y que hayan sido



motivo de procesos disciplinarios, así como quejas y denuncias que se han recibido por el sistema de PQRSD y aquellas situaciones relacionadas también con la ley 1010 de 2006 y que han sido de conocimiento por el comité de convivencia. Es decir que estos espacios de sensibilización sean aplicados a la dinámica del CNMH en donde por ejemplo el área de talento humano podría proporcionar valiosos aportes.

X RECOMENDACIONES

1. Se describió en el informe la disposición del artículo 79 de la ley 734 de 2002 que dice que todas las entidades del estado deben tener una oficina del más alto nivel, cuya estructura garantice la doble instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. dada la situación descrita en el CNMH por la inexistencia de esta instancia, se recomienda con prioridad alta a la Dirección, *considerar opciones que permitan proporcionar independencia al proceso de control disciplinario para evitar las situaciones relacionadas con posibles conflictos de interés por parte del Director Administrativo y Financiero en los procesos disciplinarios que tenga bajo su conocimiento, por ejemplo que tal función pueda ser delegada en un Asesor con el fin de prevenir las situaciones enunciadas en el presente informe.*

2. De acuerdo con lo establecido en el procedimiento "CIT-PR-002 Plan de mejoramiento V2", se recomienda la entrega del respectivo plan de mejoramiento correspondiente a esta auditoría, dentro de los ocho (8) días siguientes a la recepción del presente informe de acuerdo con el formato dispuesto para el efecto el cual se encuentra en el sistema integrado de gestión, formato: CIT-FT-001 Plan de mejoramiento V2.

XI FIRMAS RESPONSABLES

Auditor:

Luis Francisco Hurtado
Profesional Especializado

Vo. Bo.

Doris Yolanda Ramos Vega
Asesora de Control Interno

ANEXO

Auditoría al proceso de control disciplinario - CNMH

Junio 25 de 2018

REVISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE TERMINOS EN LOS PROCESOS REVISADOS

No proceso	Fecha de conocimiento hecho por el CNMH	Fecha del indagación preliminar (IP)	Fecha apertura	Fecha apertura o Archivo de investigación.	Auto de inicio de investigación disciplinaria o Archivo del proceso.	Tiempo transcurrido desde conocimiento del hecho hasta fecha de realización de la auditoría	Estado del proceso
1	001	2 feb 2016 (Info CGR)	12-may-16	13-dic-17	Dos (2) años		En etapa de investigación
2	002	2 feb 2016 (Info CGR)	16-dic-16	20-dic-17	Un (1) año y 10 meses		Archivo de investigación
3	003	2 feb 2016 (Info CGR)	16-dic-16	20-dic-17	Un (1) año y 10 meses		Archivo de investigación
4	004	27-ene-16				Dos (2) años y 5 meses	Manifestación de impedimento para continuar con actuación disciplinaria.
5	005	2 feb 2016 (Info CGR)	27-jul-16			Dos (2) años y 4 meses	Pendiente para proferir apertura o archivo de la investigación
6	006	13-may-16	05-dic-16			Dos (2) años, un (1) mes y 12 días	Pendiente apertura de indagación preliminar o archivo de la investigación
7	007						Expediente no revisado, estaba en Despacho del Director General.
8	008	13-may-16				Dos (2) años, un (1) mes y 12 días	Pendiente apertura de indagación preliminar o archivo de la investigación
9	009	2 feb 2016 (Info CGR)				Dos (2) años, cuatro (4) meses y 23 días.	Pendiente apertura de indagación preliminar o archivo de la investigación
10	010	2 feb 2016 (Info CGR)	01-mar-17			Dos (2) años y 4 meses	Pendiente para proferir apertura o archivo de la investigación
11	011	2 feb 2016 (Info CGR)	08-ene-17			Dos (2) años y 2 meses	Pendiente para proferir apertura o archivo de la investigación
12	01 de 2018	29-nov-17	19-abr-18			Seis (6) meses	Pendiente para proferir apertura o archivo de la investigación
13	02 de 2018	24-ene-18	16-mar-18			Cuatro (4) meses	Pendiente para proferir apertura o archivo de la investigación
14	03 de 2018	13-mar-18	19-abr-18			Tres (3) meses y doce (12) días	Pendiente para proferir apertura o archivo de la investigación
15	04 de 2018	18-jun-18				Siete (7) días.	Pendiente apertura de indagación preliminar o archivo de la investigación

